

SENDE (GADAI TANAH) DI JAWA, SUATU TINJUAN HISTORIS

Tiwuk Kusuma Hastuti

Abstrak: Tulisan ini membahas perkembangan *sende* (gadai tanah) sejak masa kuna hingga setelah UUPA. Gadai tanah telah dikenal sejak masa Jawa Kuna di kerajaan Hindu Budha dan diatur dalam perundang-undangan. Gadai tanah mengalami perkembangan baik dalam aturan maupun pelaksanaannya.

Kata kunci: *sende* (gadai tanah), gadai tanah masa kuna, gadai tanah sebelum UUPA, gadai tanah setelah UUPA.

A. Pengertian *Sende*

Terdapat beberapa istilah untuk menyebut tanah *sende* ini, diantaranya yaitu gadai tanah dan jual dengan perjanjian beli kembali (*verkoop met beding van wederinkoop*) (Haar, 1979: 13). Menurut Van Vollenhoven, gadai tanah merupakan suatu perjanjian tanah untuk menerima sejumlah uang secara tunai dengan permufakatan bahwa si penyerah tanah berhak atas kembalinya tanah dengan jalan membayarkan sejumlah uang yang sama (Haar, 1979: 13).

Istilah jual dengan perjanjian beli kembali, mengandung dua pengertian. Pertama, kata menjual dalam “menjual *sende*” disalin menjadi *verkopen* (Soepomo, 1980: 20). Di sini arti menjual adalah menyerahkan sebagaimana dalam “menjual lepas” perkataan menjual berarti menyerahkan dan lepas berarti untuk selamanya dari si pemilik. Oleh karena itu menjual lepas sama dengan *verkopen* dalam bahasa Belanda. Kedua, *koop met beding van wederinkoop*, mengandung pengertian pemindahan hak milik, dan bila permufakatan “dibeli kembali” (*wederinkoop*) ditentukan dalam waktu tertentu lamanya dan kemudian waktu ini diabaikan, jadi hak miliknya kembali menjadi lenyap. Hal ini menurut hukum adat tidaklah demikian. Oleh karena pemakaian dua istilah Belanda yang berbeda-beda ini menimbulkan kesan, bahwa seakan-akan terdapat dua macam perjanjian yaitu *verpanding* dan *verkopen met wederinkoop*, hal ini tidaklah benar. Dari dua istilah, gadai tanah dan jual dengan perjanjian beli kembali, maka istilah gadai tanah lebih sesuai karena perjanjian ini dijadikan perjanjian tunggal (*eensortig*) dan macam sendiri (*eigensoortig*), namun terdapat juga keberatannya atas istilah tersebut. Yaitu, pertama, terjemahan tersebut mengandung pengertian seakan-akan perjanjian tanah itu bersifat “accessoir”, padahal perjanjian tersebut adalah suatu perbuatan hukum yang berdiri sendiri (*zelfstandige rechtshandeling*) seperti menjual dan menyewakan. Kedua,

seakan-akan mengandung pengertian peminjaman uang yang terus-menerus, atas pembayaran kembali suatu pinjaman uang dan karenanya lantas mendapatkan kembali tanah yang tergadai itu. Gadai tanah sama sekali bukan (lagi) pinjaman uang (suatu perjanjian uang), tanahlah yang menjadi objek perbuatan hukum. Orang dapat menarik kembali tanahnya dengan jalan membayarkan uang yang telah diterimanya, tetapi untuk itu tidak sekali-kali diwajibkan, perbuatan hukum itu adalah perjanjian tanah yang bersifat sendiri. Dengan demikian, dari dua istilah tersebut yang lebih sesuai adalah “*grondverpanding*” (gadai tanah) –walaupun menurut adat tidak ada bunga kecuali hasil tanah selama tanah belum diminta kembali- dan hal ini harus dipisahkan dengan istilah “*pandtransactie*” belanda yang *accessoir*.

Adapun para ahli yang menyatakan bahwa istilah *adol sende* sama dengan gadai tanah diantaranya adalah Ter Haar (1979: 13), Notonagoro (1984: 149), Kaslan A. Tohir (1991: 410) , Iman Soetiknjo (1988: 8), Soepomo (1980: 28), Soebroto (1925: 16-18) dan lain-lain. Masing-masing memberikan definisi yang berbeda-beda. Ter Haar, seorang ahli hukum adat memberikan definisi tentang *adol sende* sebagai berikut; jual gadai atau *adol sende* adalah penyerahan dari kekuasaan (*heerschappij*) atas sebidang tanah, yang diatur sedemikian rupa hingga si pemilik tanah dapat mengembalikan lagi tanah itu dalam kekuasaannya dengan membayar kembali (“menebus”) jumlah uang yang diterimanya, dengan ditentukan jangka waktu atau tidak. Jika tidak ditentukan jangka waktunya maka si pemberi uang ialah pihak yang berhak atas tanah (*grondgerechtigde*). Ialah yang mengusahakan tanah yang bersangkutan. Ia malah dapat mengalihkannya lagi, dengan disertai beban-beban yang sama, kepada pihak ketiga. Si penerima uang memang berhak mengakhiri “*grondgerechtigde*” dari si pemberi uang dengan membayar kembali. Akan tetapi ia tidak wajib untuk melakukan hal itu. Dengan kata lain, pembayaran kembali itu selalu dapat ditunda, pihak peminjam selalu dapat melakukan pengunduran dari penebusannya. Di dalam praktek ternyata bahwa si peminjam tidak diwajibkan untuk menebus. Apabila telah ditetapkan suatu jangka waktu menebus, maka ia tidak diharuskan untuk melakukan penebusan tersebut. Oleh karena itu si penerima gadai untuk selamanya dapat tetap menikmati dan mempunyai kekuasaan atas hak milik tanah. Tetapi jika telah lewat waktunya, pihak *grondgerechtigde* dapat memaksa pihak penerima uang untuk menyerahkan tanah bersangkutan untuk selama-lamanya dengan menambah uang pembayaran apabila uang gadainya lebih rendah daripada harga penjualan tanah. Selain itu Ter Haar juga menegaskan bahwa istilah gadai menurut

hukum adat harus dipandang sebagai suatu “*grond transactie*” tanah yang dijual, bukan suatu “*geld transactie*” yang terjadi. Transaksi ini tidak ada hubungannya dengan peminjaman uang, jaminan untuk hutang dan sebagainya.

Menurut Iman Sudiyat, yang dimaksud dengan gadai tanah adalah menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai, dengan ketentuan si penjual tetap berhak atas pengembalian tanahnya dengan jalan menebusnya kembali (Iman sudiyat, 1982: 58). Definisi lain yang hampir sama adalah dari Iman Soetiknjo. Menurut Soetiknjo, *adol sende* berarti menyerahkan sebidang tanah pada orang lain dengan menerima suatu jumlah uang atau barang, dengan hak untuk meminta tanah itu kembali dengan membayar kembali jumlah uang atau barang yang sama. Kemudian hak yang diperoleh “si pembeli” adalah hak untuk mengambil manfaat selama tanah itu belum dikembalikan (Iman Soetiknjo, 1988: 8).

B. *Sende* (Gadai Tanah) dalam Tinjauan Historis

1. Gadai tanah pada masa Kuna

Gadai tanah sudah dikenal dalam masyarakat kuno, hal ini dapat dilihat dalam prasasti. Gadai dikenal dengan istilah *sanda*, menggadaikan barang disebut *ananda* atau *anandaken*, barang yang digadaikan disebut *sinanda* atau *sinandaken*, tergadai disebut *sinandan* atau *kasanda*, barang dalam keadaan digadaikan disebut *sasandan*, misalnya *imah sasandan* artinya tanah yang masih tergadai (Zoetmulder, 1995: 1011).

Gadai tanah disebut dalam prasasti Jawa Kuna. Prasasti Panggumulan B (825 M), dalam prasasti ini dikatakan bahwa Rakryan I Wantil pu Palaka bersama dengan istri dan ketiga anaknya menebus kebun milik para pejabat desa di Panggumulan yang tergadai dan pembelian sawah di Panilman seharga 3 Kati Perak (Edhie Wurjantoro, 1991: 287; Titi Surinastiti, 1981: 87). Prasasti Panggumulan II tahun 903 M menyebutkan bahwa Pu Palaku dan istrinya Dyah Prasada beserta 3 anaknya, Pu Palaku, Pu Gowinda, dan Dyah Wangi Tamuy menebus tanah senilai 3 kati perak dari Dapunta Prabhu dan Dapunta Kaca. Tanah itu berupa sebidang kebun di desa Siddhayoga dan sebidang sawah di desa Panilwan yang semula digadaikan oleh pejabat dewa Panggumu (Suhadi, 1996/1997: 30).

Prasasti Harahara tahun 966 M, menyebutkan bahwa Mpu mano mempunyai tanah yang diwarisi dari nenek moyangnya (Suhadi, 1996/1997: 30). Tanah ini yang luasnya 3 tampah oleh Mpungku Susuk Pager dan Mpungku Nairanjana digadaikan

pada seseorang dengan nilai 2 kati emas. Karena Mpu Mano membutuhkan tanah tersebut maka Mpu Mano menebusnya dari si penggadaai dan selanjutnya dijadikan tanah sima bagi sebuah bangunan kuti, yaitu sebuah asrama bagi penganut agama Budha (Suhadi, 1996/1997: 30).

Prasasti lainnya ialah Bendosari dan Manah I Manuk yang angka tahunnya hilang, berasal dari masa Majapahit, khususnya dari Raja Hayam Wuruk (Pigeud, 1960: 104-107; Yamin, 1962: 109-115; Boechari, 1986: 97-100). Prasasti ini menyebut sengketa tanah antara Aki Santana, Mapanji Sarana, Ki karna, Mapanji manakara, Ki Ajaran Reka, Ki Siran, dan Ki Jumpat (dari desa Manah I Manuk) melawan Mapanji Anawung Harsa dan kawan-kawan dari Desa Sima Tiga. Masalahnya ialah ada tanah seluas 67 liri yang tersebar di berbagai desa adalah milik Aki Santana dan kawan-kawan yang diterima turun-temurun dari *bapa, kaki, buyut, pitung, anggas, muning, dan krepek* (7 turunan nenek moyang ke atas) sejak tahun 919 Saka (997 M). Tanah ini kemudian dituntut sebagai tanah milik warga desa Sima Tiga karena tanah tersebut pada mulanya digadaikan oleh nenekmoyangnya dengan nilai *kalitengah taker perak* (dua setengah takar perak) ketika bumi Jawa belum mengenal *pisis*, yaitu mata uang logam (Zoetmulder, 1982: 1371). Berpedoman kepada kitab hukum Kutara Manawa, maka Tanda Rakryan sebagai wakil raja di pengadilan, memanggil para saksi kedua pihak yang bersengketa yang tinggal di sekeliling desa tersebut. Para saksi dari pihak Sima Tiga menyatakan bahwa mereka tidak pernah mendengar kalau Panji Anawung Harsa dan kawan-kawan menggadaikan tanah kepada moyang Aki Santana dan kawan-kawan. Keputusan sidang menyatakan bahwa tuntutan Mapanji Anawung Harsa tidak diterima dan kalah dalam perkara ini sehingga tanah seluas 67 liri itu tetap milik Aki Santana dan kawan-kawan di Desa Manah I Manuk. Agar di kemudian hari tidak terjadi sengketa lagi, maka dibuatlah prasasti Jayasong pada lempeng tembaga yang berisi keputusan pengadilan tentang perkara ini untuk dipegang oleh Aki Santana dan kawan-kawan di Desa I Manuk.

Masalah gadai tanah telah disusun dan dicantumkan pada pasal 98-116 dalam kitab Perundang-undangan Majapahit (Slametmuljana, 1967: 126-130). Dalam hal pergadaian, yang dimaksud dengan istilah kedaluwarsa ialah peristiwa ketika suatu transaksi gadai tidak ditebus sampai batas waktu yang ditentukan, yang berakibat hak barang gadainya jatuh ke tangan penggadaai sehingga barang gadai tersebut dapat dijual oleh penggadaai (Suhadi, 1996/1997: 28). Tidak semua barang gadai bisa

kedaluwarsa. Khusus mengenai tanah (ladang, sawah, dan sebagainya), jika digadaikan oleh pemiliknya (maksudnya pemegang hak pemanfaatannya) maka tanah itu tidak akan kedaluwarsa selamanya (lihat pasal 115), jadi sampai kapanpun tanah itu tidak dapat dijual oleh penggadai. Barang gadai selain tanah yang sudah kedaluwarsa akan menjadi milik penggadai dan dapat dijual oleh penggadai. Pasal 115 menerangkan bahwa gadai tanah tidak ada batas waktunya, kapan pun juga tanah itu dapat ditebus kembali karena pada hakikatnya tanah itu milik raja, sedangkan rakyat hanya memanfaatkan hasil atau potensi tanah tersebut. (Suhadi, 1996/1997: 30).

2. Gadai Tanah Sebelum UUPA

Tanah merupakan sumber daya hidup yang sangat penting, maka tidak ada sekelompok masyarakat pada bangsa manapun yang tidak memiliki aturan-aturan atau norma-norma tertentu dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah untuk hidupnya. Aturan-aturan tersebut kemudian berkembang dalam kebiasaan hidup sehari-hari yang akhirnya diakui dan ditaati sebagai hukum yang berlaku dan dikenal dengan hukum adat. Seperti halnya masyarakat atau suku bangsa lain, masyarakat Jawa pun mempunyai hukum adat yang mengatur tentang tanah, salah satu diantaranya adalah peraturan tentang gadai tanah.

Di Jawa Tengah, misalnya Surakarta, perjanjian gadai tanah telah diatur dalam *Rijkblad* No. 10 Bab 15, 1938 dan *Rijkblad* tahun 1941 Nomor 12 (Padmo, 2000: 66). *Rijkblad* tahun 1938 menyebutkan bahwa penduduk yang memiliki tanah garapan dengan wewenang memakai secara turun-temurun diberi hak untuk menggadaikan tanah garapannya. Penggadaian tanah pertanian diperkenankan jika keadaan benar-benar mengharuskan pemilik hak pakai untuk menggadaikannya dan tanah hanya boleh digadaikan kepada penduduk Kasunanan yang telah lama tinggal dan hidup lama di desanya.

Untuk melaksanakan gadai tanah secara adat harus diadakan dengan sepengetahuan dan kerja sama lurah dan sesepuh desa, kepala dusun atau penghulu-penghulu masyarakat. Sementara sah atau tidaknya transaksi tersebut tergantung dari pejabat-pejabat yang berperan sebagai penegak adat (perjanjian hanya berlaku jika telah diumumkan atau dibuat terang (Lyon, 1984: 201). Merekalah yang menanggung bahwa perjanjian itu cukup tertib dan sah menurut hukumnya. Kecuali itu para pejabat desa tersebut juga berkewajiban untuk menjamin hak-hak ahli waris, para tetangga

(*buren recht*) dan sesama anggota suku, apabila tanah hak milik akan digadaikan. Apabila akan diadakan perjanjian gadai tanah maka harus memperhatikan hak terdahulu untuk membeli (*naastings recht*) yang dapat dibedakan menjadi tiga tokoh diantaranya yaitu (Soetiknyo, 1990: 61-62):

- (1). Ahli waris. Harus ada persetujuan ahli waris, apabila hubungan ahli waris masih kuat. Mungkin mereka sendiri yang akan “membeli” tanah untuk sementara waktu tertentu (gadai).
- (2). Hak tetangga (*buren recht*) dan hak sesama anggota suku atau masyarakat hukum atau desa. Apabila akan diadakan gadai tanah, maka kecuali ahli waris, para tetangga yang tanahnya berbatasan harus diberi prioritas untuk “membeli” tanah yang akan “dijual” itu. Dan apabila calon pembeli itu bukan anggota suku atau masyarakat hukum atau desa, maka anggota suku atau masyarakat hukum lebih dahulu harus diberi kesempatan untuk membeli tanah yang akan “dijual”.
- (3). Bukan anggota suku atau masyarakat hukum atau desa. Apabila ahli waris, tetangga maupun sesama anggota suku tidak ada yang mau “membeli” tanah, baru kemungkinan bagi bukan anggota suku atau masyarakat hukum atau desa untuk “membeli” tanah. Untuk ini diperlukan keputusan desa untuk memutuskan apakah bukan anggota suku itu diperbolehkan ataukah tidak boleh oleh “*beschikkingsrecht*” dan bila diperbolehkan maka atas dasar keputusan desa, kepala suku yang bertindak keluar mewakili suku seolah-olah membuka pintu bagi orang luar atau bukan anggota suku untuk secara lambat laun masuk sebagai anggota masyarakat hukum atau tetap sebagai orang luar atau asing yang harus membayar sejumlah kecil biaya (“sewa bumi”) secara tetap setelah terlaksananya perjanjian. Uang pengakuan atau retribusi yang harus dibayarkan kepada kepala suku pada waktu diadakan perjanjian-perjanjian tanah itu dikenal sebagai “uang saksi”

Kadang-kadang pembuatan atau bantuan kepala desa itu juga menjamin berlakunya tanah sebagai tanggungan pinjaman, hal tersebut untuk menjaga supaya tidak timbul perselisihan-perselisihan hukum di kemudian hari.

Apabila perjanjian gadai tanah diadakan tanpa sepengetahuan atau tanpa dukungan (*medewerking*) kepala suku, maka perjanjian itu tidak ditingkatkan sampai ketertiban hukum, dan perbuatan tersebut dianggap perbuatan yang tidak terang, tidak sah, tidak berlaku terhadap pihak ketiga dan si penerima gadai oleh dunia luar tidak diakui sebagai yang berhak atas tanah. Juga dalam hubungan antara kedua pihak

apabila timbul perselisihan mengenai hak atas tanah resikonya berda pada si penerima gadai, yang tidak menerimanya dengan “terang”. Pengabaian bantuan pejabat dapat dibetulkan dengan jalan dilakukan dalam tempo yang lama, atau dengan pengakuan langsung atau tidak langsung. Dengan tindakan tersebut maka hubungan-hubungan hukum atas tanah berdasar perjanjian tadi dapat berlaku sepenuhnya. Tetapi seandainya kepala suku sudah pernah menolak bantuannya, maka apabila tetap diadanya perjanjian tanah tanpa sepengetahuannya atau tanpa bantuannya, perjanjian tersebut tidak akan mendapat pengakuan oleh hukum (Haar, 1974: 108). Dengan demikian menurut hukum adat, penggadaian tanah merupakan penyerahan tanah di muka kepala desa, atau pejabat desa dan dengan sepengetahuan ahli warisnya dan pemilik-pemilik tanah yang letaknya berbatasan untuk menerima sejumlah uang tunai dengan permufakatan bahwa di kemudian hari tanah tersebut dapat ditebus kembali.

Kebanyakan perjanjian gadai tanah dibuat secara tertulis di atas surat perjanjian atau “akte”. Surat akte ini berisi: pernyataan dari pemilik tanah yang menyatakan bahwa dia menjual tanah pertanian atau menggadaikan tanah, nama penjual, batas-batas tanah yang dijual, nama pembeli, harga tanah, perjanjian bahwa tanah dapat ditebus kembali dengan harga sejumlah uang yang sama dan pembayarannya secara tunai. Surat akte ditandatangani oleh orang yang menggadaikan tanah atau dapat juga dengan cap jempol, kepala di mana tanahnya berada, dapat juga oleh pejabat-pejabat masyarakat lainnya yang hadir, kadang-kadang juga ditandatangani oleh golongan ahli waris yang telah dimintai persetujuannya, pemilik-pemilik tanah yang letaknya berbatasan dan orang-orang yang hadir sebagai saksi untuk menambah kepastian. Kemudian surat akte diserahkan kepada pembeli gadai. Dengan surat akte ini pembeli gadai dapat membuktikan sah atau tidaknya (menurut hukum), hubungannya dengan tanah terhadap siapa saja, terutama terhadap orang-orang dari luar masyarakatnya. Ia dapat membuktikan bahwa dia mempunyai hak sementara atas tanah, dan juga berhak untuk memperoleh perlindungan hukum karena perjanjiannya telah dibuat “terang” dan dilakukan secara terang-terangan. Maka surat akte itu disebut juga “surat keterangan”, sebagai surat bukti.

Sementara itu dalam gadai tanah menurut adat juga terdapat larangan pemilikan tanah oleh si penggadaai (*pandnemer*), meskipun itu diperjanjikan dalam suatu “milik *-beding*”, larangan pemilikan tanah dalam gadai tanah ini juga terdapat dalam BW pasal 1154 mengenai *pand*, namun si penggadaai dapat menggulang gadai

(*harvenpanden*) (BPHN, 1977: 35-36). Selain itu dalam hukum adat juga dikenal adanya pemberian jaminan tanah untuk suatu pinjaman uang di mana tanah itu tetap dikuasai oleh pemiliknya. Jaminan itu dikenal dengan nama "*boreg*" (*Ibid*).

Transaksi tanah *sende*, pada masa lampau ketika hubungan antar manusia masih akrab mempunyai fungsi sosial dan kegotongroyongan. Alasan atau ide yang mendasarinya adalah membantu (tidak memeras) sesama anggota suku atau masyarakat hukum, yang pada suatu saat, karena suatu sebab membutuhkan uang kontan (Soetikinjo, 1990, 79-80).

Pada masa prakolonial, *sende* didasarkan atas hubungan batih atau kekeluargaan dan gotong royong sehingga bebannya masih ringan. Pikiran ingin memeras sesama anggota suku, kalau ada tidak seperti dalam masyarakat yang antar anggotanya bersifat pamrih (*zakelijk*).

Kemudian pada masa penjajahan, pemerintah kolonial turut campur dalam urusan tanah penduduk, sehingga mengacaukan pola penguasaan tanah, misalnya dengan adanya tanam paksa maupun wajib pajak. Pengacauan dan perubahan secara efektif dan sistematis dimulai pada waktu dikeluarkannya *Agraris wet* 1780 dengan *agraris besluitnya*, yang membuka jalan bagi modal swasta untuk ditanam secara besar-besaran di tanah jajahan. Pada masa penjajahan ini, *sende* diberi nama lain yaitu gadai. Namun gadai tanah pertanian ini telah mengalami perubahan dasar. Sifat sosial dan kegotongroyongan makin memudar, bahkan sudah meluntur. Hal ini disebabkan karena mekanisme dagang. Supply tanah tetap, tetapi demandnya bertambah terus, maka tanah menjadi komoditi langka. *Sende*, dasarnya bukan lagi untuk membantu, dan hubungan antara pemilik tanah dengan pembeli tanah bukan lagi hubungan batih atau kekeluargaan tetapi hubungan pamrih (*zakelijk*) yang berdasarkan perhitungan untung rugi.

Pada masa setelah kemerdekaan, lembaga hukum adat seperti *sende* masih tetap ada. Akan tetapi dengan berubahnya hubungan batih menjadi hubungan pamrih, ditambah makin langkanya tanah karena penduduk terus bertambah maka tanah dikomersialkan. *Sende*, mau tidak mau harus tunduk pada hukum permintaan dan penawaran, sehingga kedudukan petani yang jumlahnya bertambah banyak semakin lemah karena tanahnya tinggal sedikit sedang yang membutuhkan bertambah banyak. Untuk melindungi petani ini pemerintah mengeluarkan Undang-undang pokok agrarian (UUPA) tahun 1960. Transaksi tanah *sende* diatur dalam PERPU 56 tahun 1960 pasal 7 yang menetapkan bahwa gadai tanah pertanian yang telah berlangsung 7

tahun lebih, harus dikembalikan kepada pemiliknya tanpa uang tebusan (BPHN., 1977: 35).

3. Gadai tanah Setelah UUPA

Tanah merupakan salah satu modal dalam mengatur kebijaksanaan pemerintah yang mantap untuk dimanfaatkan bagi kemajuan ekonominya. Oleh karena itu setelah Indonesia merdeka pemerintah Indonesia mulai mengatur masalah pertanahan. Karena tujuan perjuangan Indonesia adalah untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila, maka hukum agraria nasional Indonesia harus bersih dari adanya pemerasan-pemerasan seperti halnya dengan gadai tanah, perjanjian bagi hasil yang tidak seimbang dalam pembagian hasilnya yang pada umumnya memberatkan penggarap.

Perjanjian gadai tanah umumnya terjadi karena pemilik tanah membutuhkan uang tunai. Apabila ia tidak dapat mencukupi kebutuhannya dengan jalan meminjam uang maka pemilik tanah dapat mempergunakan tanahnya untuk mendapatkan uang dengan jalan membuat perjanjian tanah. Seringkali urutannya adalah seseorang, membutuhkan uang dan untuk mengembalikannya maka tanah pertaniannya dijadikan tanggungan, artinya ia berjanji dalam tempo yang sepantasnya uang itu belum dikembalikan maka pemilik tanah melunasi hutangnya dengan jalan membuat perjanjian jual atau menggadaikan dengan tanah sebagai objeknya. Dalam penggadaian tanah lamanya tergantung kepada usaha tawar-menawar kedua belah pihak dalam menentukan jumlah tahun. Seringkali harga tanah dalam gadai berkaitan dengan kebutuhan. Misalnya seseorang menggadaikan tanahnya dengan harga tepat sama dengan jumlah uang yang dibutuhkannya. Hal tersebut karena penjual biasanya mempertimbangkan dalam pengembalian uang untuk membeli kembali tanahnya. Mereka juga mempertimbangkan kemampuannya dalam mengembalikan uang. Sehingga tidak jarang terjadi tanah yang subur dan luas dijual dengan harga yang rendah. Berhubung dengan itu maka kebanyakan jual beli yang demikian itu diadakan dengan imbalan yang sangat merugikan penjual (yang menggadaikan tanah) dan menguntungkan pihak pelepas uang (pembeli) (Departemen Penerangan RI., 1982: 52). Maka untuk melindungi golongan petani yang ekonominya lemah, dikeluarkan undang-undang yang mengatur pertanahan di Indonesia yaitu UUPA tahun 1960. Oleh karena dirasakan betapa sulitnya melindungi golongan petani yang ekonominya lemah, apabila tidak ada undang-undang yang mengaturnya, justru karena tanahnya

tinggal sedikit sedangkan yang membutuhkannya sangat banyak (Scheltema, 1985:xxiii).

Sebelum terbentuk undang-undang agraria nasional yang mengatur pertanahan, Mahkamah Agung tanggal 11 Mei 1955 mengatur keputusan No 26 K/Sip/1955 yang menetapkan bahwa: adalah pantas dan sesuai dengan rasa keadilan, apabila dalam hal menggadai tanah kedua belah pihak masing-masing memikul separuh dari resiko kemungkinan perubahan harga nilai uang rupiah, diukur dari perbedaan harga emas pada waktu menggadaikan dan waktu menebus tanah itu (Abdurrahman, 1978: 138). Menurut hukum adat di seluruh Indonesia, hak menebus dalam gadai tanah tidak mungkin lenyap dengan pengaruh lampau waktu. Hal tersebut ditetapkan dalam Keputusan Mahkamah Agung nomor 187 K/Sip/1956 tanggal 10 Januari 1957 (*Ibid.*). Sehingga meskipun gadai tanah telah berlangsung berpuluh-puluh tahun, bahkan kadang sudah beralih pada ahli waris pemegang gadai, pihak penjual tetap mempunyai hak untuk menebusnya.

Kemudian dalam keputusannya no. 45 K/Sip/1960 tanggal 9 Maret 1960, Mahkamah agung menetapkan bahwa jual gadai sawah dengan perjanjian, apabila lewat suatu waktu tertentu tidak ditebus, sawah itu akan menjadi miliknya si pemegang gadai, tidak berarti bahwa setelah waktu yang ditetapkan itu lewat tempo waktu dilakukannya penebusan, sawah itu dengan sendirinya menjadi milik si pemegang gadai. Untuk mendapatkan tanah itu masih diperlukan suatu tindakan hukum lain (*Ibid.*).

Akhirnya tanggal 24 September 1960 lahir undang-undang agraria nasional yaitu UUPA yang mengatur tentang pertanahan. Kebiasaan gadai-menggadai tanah dianggap oleh pemerintah merugikan pemilik tanah, oleh karenanya, pemerintah mengeluarkan undang-undang yang memasukkan gadai tanah ke dalam golongan hak-hak yang sifatnya sementara dan secara berangsur-angsur akan dihapus (Pasal 53 UUPA) dan undang-undang yang melarang penyerahan hak penguasaan tanah dengan cara gadai (UU No 56 tahun 1960, pasal 7 tentang penetapan luas tanah pertanian (Wiradi dan Makali, 1984: 66).

Dalam pasal 53 UUPA, menyatakan bahwa gadai tanah, bagi hasil, hak menumpang dan sewa tanah pertanian, dalam waktu singkat akan diusahakan hapusnya karena sifat-sifat daripada hak-hak tersebut bertentangan dengan undang-undang agraria nasional karena hak-hak tersebut mengandung unsur pemerasan (Departemen Penerangan RI, *op cit.*: 29). Sementara belum dapat dihapus maka hak

gadai ini perlu diatur dan dihilangkan unsur-unsur yang bersifat pemerasan atau yang merugikan bagi golongan ekonomi lemah. Hal tersebut diatur dalam PERPU 56 tahun 1960 pasal 7 sebagai pelaksanaan UUPA, tentang penetapan luas tanah pertanian. Jumlah pemilikan tanah di Indonesia menurut UUPA 1960 telah dituangkan atau ditentukan batas maksimalnya dalam satu keluarga. Tanah milik pribadi yang melebihi batas maksimum maka tanah selebihnya diambil oleh pemerintah. Sedangkan tanah yang diperoleh dari gadai tanah, tanah selebihnya dikembalikan kepada pemiliknya. Pengembalian tanah gadai ini diatur dalam pasal 7.

Sejak tanggal 1 Januari 1961 berlaku ketentuan-ketentuan tentang gadai tanah sebagai berikut: penggadaian tanah yang telah berjalan tujuh tahun atau lebih harus dikembalikan kepada pemilik tanah, tanpa pengembalian uang tebusan. Tetapi pengembalian tanah sebelum tujuh tahun harus disertai dengan pengembalian uang gadai kepada orang yang memberikan uang gadai sebesar:

$$(7 + \frac{1}{2}) - \text{waktu berlangsungnya gadai} \times \text{uang gadai}$$

7

Selain itu, dalam setiap perjanjian yang bermaksud menggadaikan tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Ketentuan tersebut merupakan penyempurnaan dari peraturan gadai tanah menurut hukum adat. Karena dalam kenyataan bahwa hasil yang diterima oleh pemegang gadai dari hasil tanah dalam waktu lima sampai sepuluh tahun dengan ditambah bunga yang layak menurut perkiraan sudah melebihi nilai uang yang dijadikan jaminan dari tanah yang digadaikan. Maka tanah yang sudah digadaikan selama tujuh tahun lebih harus dikembalikan kepada yang empunya tanpa kewajiban untuk membayar uang tebusan kembali (*Ibid.*: 53).

Kemudian dalam putusannya tanggal 6 Maret 1971 no 810 K/Sip/1970 Mahkamah Agung memutuskan bahwa ketentuan dalam PERPU 56 pasal 7 bersifat memaksa dan tidak dapat dilunakkan karena telah diperjanjikan antara kedua belah pihak yang bersangkutan. PERPU ini bermaksud untuk melindungi pihak yang ekonominya lemah, yaitu si petani, yang karena memerlukan uang tunai terpaksa menggadaikan tanahnya. Dianggapnya, bahwa setelah menguasai sawahnya selama tujuh tahun itu, si penerima gadai sudah cukup menghisap hasil sawah itu hingga telah memperoleh kembali uang gadai yang telah dikeluarkannya. Namun, suatu kelemahan dari Perpu tersebut adalah menyamaratakan semua gadai sawah dengan tidak mengingat besar kecilnya uang gadai yang telah diterima pihak yang

menggadaikan sawahnya. Selain dari itu dilupakan bahwa ada beberapa daerah di mana justru pihak yang ekonominya kuatlah yang menggadaikan sawah mereka kepada orang-orang yang ekonominya lemah yang memerlukan tanah penggarapan untuk mencari nafkah seperti di Pulau Lombok (BPHN., *op. cit.*: 35). Juga di Jawa Barat yaitu di daerah Mariuk dan Jati penggadaian tanah umumnya dilakukan oleh petani bertanah luas kepada petani bertanah luas atau orang kaya. Mereka menggadaikan tanahnya untuk mencukupi kekurangannya guna membeli sawah. Hasil dari sawah yang mereka beli itu dikumpulkan, kemudian dipakai untuk menebus tanah yang mereka gadaikan (Wiradi dan Makali, *loc.cit*).

Kemudian dalam putusan Mahkamah Agung tanggal 31 Oktober 1974 No 903 K/Sip/1972 menetapkan bahwa istilah hak gadai yang termuat dalam Perpu No 56 Tahun 1960 Pasal 7 adalah sama haknya dengan jual beli *sende*. Oleh karena itu tanah tersebut dikembalikan tanpa uang tebusan (Parlindungan, 1990: 30). Ketentuan pemerintah tersebut dalam prakteknya tidak digunakan. Penduduk tidak menolaknya, tetapi hanya tidak menggunakannya, karena tidak dapat memenuhi kebutuhannya. Pelepas uang tidak mau menerima tanah yang digadaikan, karena mereka merasa rugi. Akibatnya adalah sulit bagi petani untuk memperoleh uang pinjaman. Selain ada pemilik tanah yang menggadaikan tanahnya, merasa tidak enak apabila tanahnya dikembalikan, padahal ia belum membayar uang tebusannya (sesudah tujuh tahun) meskipun ia dibebaskan dari pembayaran itu. Walaupun gadai tanah telah diatur oleh pemerintah, penduduk tetap menggunakan hukum adat. Hukum adat ini tidak akan digunakan lagi apabila ada cara lain yang lebih baik untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak.

Peraturan-peraturan dalam gadai tanah diabaikan, karena belum adanya kesadaran hukum. Penduduk merasa jika menetapi aturan-aturan banyak susah, prosedurnya berbelit-belit, membuang tenaga, membuang uang atau memakan biaya yang mahal karena sering terjadi adanya pungutan-pungutan tambahan dan memakan waktu yang lama. Padahal gadai tanah diadakan karena adanya kebutuhan akan uang tunai secara mendesak yang harus segera dipenuhi. Kebutuhan tersebut dapat dipenuhi dengan cepat oleh pelepas uang melalui gadai tanah secara hukum adat.

Kesimpulan.

Gadai tanah merupakan penjualan sementara waktu telah diatur sejak masa hindu budha hingga sekarang. Sejak masa kuna hingga sekarang gadai tanah telah

diatur dalam undang-undang namun aturan tersebut belum banyak digunakan. Gadai tanah lebih banyak menggunakan aturan adat. Gadai merupakan salah satu cara untuk mendapatkan uang dengan mudah dan cepat dengan agunan barang yang memadai. Dalam perkembangannya di zaman modern, gadai masih tetap diminati masyarakat karena kemudahannya tanpa prosedur yang berbelit-belit. Dalam gadai tanah sering diadakan dengan imbalan yang sangat merugikan penggadai dan menguntungkan pihak pelepas uang. Oleh karena biasanya gadai tanah terjadi hanya bila dalam keadaan sangat mendesak, sehingga besarnya uang gadai terutama tergantung pada kebutuhan penggadai akan uang tunai. Maka tidak jarang tanah yang subur digadaikan dengan harga yang rendah. Penebusan tanah ini tergantung pada kemauan dan kemampuan yang menggadaikan tanah sehingga seringkali terjadi gadai tanah yang berlangsung berpuluh-puluh tahun, penggadai tidak mampu menebus tanahnya. Oleh karena itu untuk melindungi golongan petani yang ekonominya lemah diperlukan undang-undang yang mengaturnya.

Referensi.

- Abdurrahman. 1978. *Kedudukan Hukum Adat Dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.
- AP. Parlindungan. 1990. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung: Mandar Maju.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1977. *Seminar Tentang Hipotik dan Lembaga-l lembaga Jaminan Lainnya*. Binacipta.
- Boechari, 1986. *Prasasti Koleksi Museum Nasional I*. Jakarta: Proyek Pengembangan Museum Nasional.
- Departemen Penerangan R.I. 1982. *Pertanahan Dalam era Pembangunan Indonesia*. Jakarta: Dep. Penerangan RI.
- Edhie Wurjantoro. 1991. "Masyarakat Jawa Kuna dan Masalah Tanah" dalam *Seminar Sejarah Nasional Indonesia IV Sub Tema Dinamika Pertumbuhan Ekonomi Bangsa Indonesia*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi dan Dokumen Sejarah Nasional.
- Haar, B Ter, 1979. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* (Terj. Soebakti Poesponoto). Jakarta: Pradnya Paramita, 1

- Gunawan Wiradi dan Makali, 1984. "Penguasaan Tanah dan Kelembagaan" dalam Faisal Kasryno (ed.). *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*. Jakarta: Yaysan Obor Indonesia.
- Iman Soetikno "Penguasaan Tanah di Desa dan Perkembangannya". *Seminar Desa dalam Perspektif Sejarah*. Oleh PAU-Studi Sosial UGM Tanggal 10-11 Februari, 1988.
- , 1990. *Politik Agraria Nasional* Yogyakarta: Gadjah madaUniversity Press.
- Iman Sudiyat, 1982. *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*. Yogyakarta: Liberty.
- Kaslan A. Tohir. 1991. *Seuntai Pengetahuan Usaha Tani Indonesia I*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Lyon, Margo L. 1984. "Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa". Dalam Sediono M. P. Tjondronegoro. *Dua Abad Penguasaan Tanah Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa* Jakarta: Gramedia.
- Machi Suhadi 1996/1997. "Pergadaian Kuna dan Pelaksanaannya di Jawa" dalam *Kebudayaan*. Departemen pendidikan dan Kebudayaan No. 12 Tahun VI.
- , 1993. "Tanah Sima dalam Masyarakat Majapahit". *Disertasi* pada Fakultas Sastra U.I. di Depok.
- Muhammad Yamin, 1962. *Tatanegara Madjapahit (Sapta Parwa)*, Djakarta: Jajasan Prapantja.
- Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- R. Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat* Jakarta Pradnya Paramita. 1980.
- Pigeaud, Th.G.Th. 1960. *Java in the 14th Century: A Study in Cultural History*, Vol. 1 The Hague: Martinus Nijhoff.
- Scheltema. A.M.P.A. 1985. *Bagi Hasil di Hindia Belanda*. Terj. Marwan. Jakarta: Yaysan Obor Indonesia
- Slamet Muljana. 1967. *Perundang-undangan Madjapahit*. Djakarta: Bhratara.
- Soegijanto Padmo. 2000. *Landreform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Soebroto., R. 1925. *Indonesische Sawahverpanding*. Leiden: (t.p).
- Titi Surinastiti. 1981. "Prasasti Panggumulan (Suatu Telaah tentang Masalah Tanah Abad 9 & 10 Masehi)" *Skripsi Sarjana*, Jakarta: FSUI.
- Vollenhoven, C. van. 1918. *Het Adatrecht van Nederlandsh-Indie*. Leiden: E.J. Brill.

Zoetmulder, P.J. 1982 *Old Javanese-English Dictionary*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.

Zoetmulder. P.J. 1995. *Kamus Jawa Kuna-Indonesia 2 (P-Y)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.